เรื่องเสร็จที่ ๒๘๘/๒๕๕๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน
ตามมาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยของรัฐวิสาหกิจ

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๗/๐๐๕๖๓ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า โดยที่มาตรา ๑๗๐ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใดที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าว เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป” และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๑ เห็นชอบแนวทางปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๐ ที่กระทรวงการคลังเสนอให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินฯ เสนอคณะรัฐมนตรีภายใน ๖๐ วัน นับจากวันสิ้นปีงบประมาณและให้จัดส่งสำเนารายงานฯ ให้กรมบัญชีกลางทราบด้วย และมีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ให้หน่วยงานต่าง ๆ ส่งรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินของปีงบประมาณต่อ ๆ ไป ไปยังกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) โดยตรง และมอบหมายให้กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) เป็นผู้รวบรวมและจัดทำเอกสารรายงานฯ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรายงานให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบในภาพรวมทั้งหมดต่อไป ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการตรวจสอบและติดตามให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดส่งรายงานฯ เพื่อกรมบัญชีกลางจะได้รวบรวมและจัดทำเอกสารรายงานฯ เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงขอหารือว่า “รัฐวิสาหกิจ” ถือว่าเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ที่ต้องจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินตามมาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมบัญชีกลาง โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลางและสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง โดยผู้แทนกรมบัญชีกลางชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรมบัญชีกลางเห็นว่าแม้รัฐวิสาหกิจจะเป็นหน่วยงานของรัฐแต่เนื่องจากรัฐวิสาหกิจมีมาตรฐานทางการบัญชีมีระบบการประเมินผลการดำเนินการ และกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางก็มีการกำหนดรายได้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดินและเรียกรายได้นำส่งเป็นประจำทุกปีทำ

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๔๘๖ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ให้รัฐวิสาหกิจต้องส่งรายได้เป็นรายได้แผ่นดินทุกปีจึงไม่อยู่ในเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๗๐[๑] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเว้นแต่รัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนซึ่งไม่ต้องนำส่งรายได้เป็นรายได้แผ่นดิน นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจยังมีการตรวจสอบการรับและการจ่ายเงินโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอยู่แล้ว กรมบัญชีกลางจึงมีข้อสงสัยว่ารัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินตามมาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมข้างต้นแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นหลักการที่บัญญัติขึ้นใหม่ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้มีการตรวจสอบการรับและการใช้จ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน อันนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ทางการเงินการคลังที่สมบูรณ์และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงด้านการเงินของประเทศ จึงกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งเงินรายได้เป็นรายได้แผ่นดินต้องทำรายงานเสนอสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเงินดังกล่าวให้เป็นไปโดยโปร่งใส และเป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลัง[๒]

เมื่อมาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งเงินรายได้เป็นรายได้แผ่นดิน ทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป ดังนั้น รัฐวิสาหกิจที่มีเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินจึงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อหารือนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น การให้ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ในกรณีนี้จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น แต่การวินิจฉัยชี้ขาดอันเป็นที่สุดย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

(ลงชื่อ) อัชพร จารุจินดา
(นายอัชพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

---

[๑] มาตรา ๑๗๐ เงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใดที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าว เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป

การใช้จ่ายเงินรายได้ตามวรรคหนึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวดนี้ด้วย

[๒] สรุปความจากเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ, น. ๑๖๙

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๕๔